

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง สถานะการเป็นพนักงานเทศบาลเมื่อมีคำสั่งยกโทษและให้กลับเข้ารับราชการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๙๔๓๑ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสกลนคร (ก.ท.จ. สกลนคร) มีมติหารือ กรณีเทศบาลตำบลสว่างแดนดินได้มีคำสั่งที่ ๔๕๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ลงโทษไล่นางสาว ข. ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป ตามมติ ก.ท.จ. สกลนคร ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จากนั้นนางสาว ข. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว โดย ก.ท.จ. สกลนคร ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเทศบาลตำบลสว่างแดนดินมีคำสั่งลงโทษโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยก่อน จึงให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้ให้แก่นางสาว ข. และให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามประกาศ ก.ท.จ. สกลนคร ต่อไป ข้อเท็จจริงปรากฏว่าวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นวันก่อนที่เทศบาลตำบลสว่างแดนดินจะมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๕๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ นางสาว ข. ได้สมัครเข้ารับการสรรหาตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับกลาง) และระหว่างถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ นางสาว ข. ได้เข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ และเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นวันก่อนที่เทศบาลตำบลสว่างแดนดินจะมีคำสั่งยกโทษและให้นางสาว ข. กลับเข้ารับราชการตามคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๐/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ จะถือว่านางสาว ข. มีสถานะเป็นพนักงานเทศบาลตั้งแต่เมื่อใด และกรณีดังกล่าวนางสาว ข. มีสิทธิเข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถและเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ พิจารณาประเด็นข้อหารือของ ก.ท.จ. สกลนคร ดังกล่าว โดย ก.ท.จ. สกลนคร ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีความเห็นเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ คำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๕๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ที่ลงโทษไล่นางสาว ข. ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว เมื่อเทศบาลตำบลสว่างแดนดินยังไม่ได้สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว คำสั่งลงโทษไล่นางสาว ข. ออกจากราชการจึงยังคงมีผลอยู่ และต้องถือว่านางสาว ข. อยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกไล่ออกจากราชการ จึงไม่มีสิทธิเข้าทดสอบภาคความรู้

ความสามารถในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ และเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔

แนวทางที่ ๒ คำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๕๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ที่ลงโทษไล่นางสาว ช. ออกจากราชการตามมติ ก.ท.จ. สกลนคร ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกมติของ ก.ท.จ. สกลนคร ในคราวที่มีมติเห็นชอบให้ลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นผลให้คำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดินลงโทษไล่นางสาว ช. ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมติ ก.ท.จ. สกลนคร ที่เห็นชอบให้ลงโทษถูกเพิกถอนไปแล้วเสมือนว่ายังไม่เคยมีมติให้ความเห็นชอบมาก่อนโดยทันที สำหรับเทศบาลตำบลสว่างแดนดินจะออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเดิมเมื่อใดนั้นเป็นกระบวนการทางธุรการ ดังนั้น เมื่อนางสาว ช. เป็นผู้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนในวันสุดท้ายของวันประกาศรับสมัครและได้ใช้สิทธิสมัครตั้งแต่วันที่เทศบาลตำบลสว่างแดนดินจะมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงต้องถือว่านางสาว ช. เป็นผู้ดำรงสถานะพนักงานเทศบาลเรื่อยมา และมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่พึงได้รับตามระเบียบซึ่งหมายความรวมถึงการเข้าสอบตามกระบวนการต่าง ๆ มีสิทธิเข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ และเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔

แนวทางที่ ๓ คำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๕๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ที่ลงโทษไล่นางสาว ช. ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แล้วต่อมาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินได้มีคำสั่งที่ ๔๐/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ ยกโทษและให้กลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป จึงต้องถือว่านางสาว ช. มีสถานะความเป็นพนักงานเทศบาลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่เทศบาลตำบลสว่างแดนดินได้มีคำสั่งลงโทษไล่นางสาว ช. ออกจากราชการและไม่เคยเป็นผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน ดังนั้น นางสาว ช. จึงมีสิทธิเข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ และเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่า ความเห็นข้างต้นตามแนวทางใดถูกต้องหรือมีแนวทางอื่นในการพิจารณาหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้แทนจังหวัดสกลนคร และผู้แทนเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดินที่ ๔๐/๒๕๖๕ เรื่อง ยกโทษและให้กลับเข้ารับราชการ ได้ดำเนินการถูกต้องตามแบบ ลท. ๗ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว โดยในหมายเหตุท้ายแบบข้อ ๓. หากเป็นคำสั่งดโทษหรือยกโทษ ไม่ต้องใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่..... เป็นต้นไป” เทศบาลฯ จึงใช้คำว่า “สั่ง ณ วันที่.....” โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประกอบข้อเท็จจริงข้างต้นแล้วเห็นว่า เมื่อเทศบาลตำบลสว่างแดนดินได้มีคำสั่งที่ ๔๐/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ โดยคำสั่งยกโทษนี้เป็นการดำเนินการตามข้อ ๘๖ วรรคสอง (๘)^๑ แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดแบบคำสั่งของการสั่งยกโทษ จดโทษ ลดโทษ หรือเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ตามข้อ ๙ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกรณีผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ โดยข้อ ๙^๒ แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ โดยให้ผู้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีมติเป็นประการใดให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งนายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น โดยผลของการพิจารณาอุทธรณ์อาจเป็นการสั่งยกโทษ จดโทษ ลดโทษ หรือเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้ ซึ่งกรณีตามข้อหาหรือนี้ ก.ท.จ. สกลนคร ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเทศบาลตำบลสว่างแดนดินมีคำสั่งลงโทษโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยก่อน จึงให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้ให้นางสาว ช. และให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามประกาศ ก.ท.จ. สกลนคร ต่อไปนายกเทศมนตรีตำบลสว่างแดนดินจึงได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๐/๒๕๖๕ ยกโทษและให้นางสาว ช. กลับเข้ารับราชการ ดังนั้น คำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดินดังกล่าวจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๕๔/๒๕๖๔ อันเป็นการเพิกถอนคำสั่ง

^๑ข้อ ๘๖ การลงโทษพนักงานเทศบาล ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงให้ชัดเจนว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยโดยมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน พยานหลักฐาน และเหตุผลที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร เป็นการกระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามข้อใด

การลงโทษตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นคำสั่ง และระบุสิทธิในการอุทธรณ์ และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งด้วย วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๘) การสั่งยกโทษ จดโทษ ลดโทษ หรือเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ตามข้อ ๙ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกรณีผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ให้ทำคำสั่งดังกล่าวตามแบบ ลท. ๗ ท้ายมาตรฐานทั่วไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

^๒ข้อ ๙ การอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๕ ให้ผู้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีมติเป็นประการใดให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งนายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ให้นำข้อ ๘๕ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์ซึ่งมาตรา ๕๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์จะมีผลตั้งแต่เมื่อใดจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการพิจารณาตามที่เห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๐๘/๒๕๖๐^๔ แต่จะต้องกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดินที่ ๔๐/๒๕๖๕^๕ มิได้ระบุวันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับไว้ จึงต้องถือว่าคำสั่งนี้มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งไล่นางสาว ข. ออกจากการนับแต่วันที่ออกคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๐/๒๕๖๕^๕ กล่าวคือ วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ และมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒^๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และโดยที่คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ในวันที่นางสาว ข. เข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ และเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ คำสั่งลงโทษไล่นางสาว ข. ออกจากการยังคงมีผลอยู่ นางสาว ข. จึงไม่มีสถานะเป็นพนักงานเทศบาลทำให้ไม่มีคุณสมบัติและไม่มีสิทธิที่จะเข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถและเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๕

“มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๖๙ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้